

건설산업의 제도 및 구조적 틀과 연계, 해결을

글 / 김홍수(국토개발연구원 건설경제연구실 연구원)

- 정부노임단가와 시중노임단가 격차 해소 -

최근 각종 개발사업과 주택 200만호 건설계획, 민간부문의 건설투자 등으로 건설공사의 물량이 급격히 확대되고 있음에도 불구하고 한편으로는, 건설자재의 부족현상과 가격상승 및 건설기능 인력의 수급 불균형과 노임의 급격한 상승에 직면하고 있어, 계획된 공사물량이 기간내에 소화될 수 있을지에 대한 의문마저 제기되고 있다.

더욱이 자재부문의 그러한 문제점은 단기적인 건설수요의 급등이 가장 큰 요인이 되고 있고 수급조절과 생산시설을 늘리는 방법으로 어느정도 해결이 가능하다고 보여지나 건설기능인력과 노임 상승의 문제는 더욱 복잡한 처방을 필요로 한다.

건설생산은 주문생산, 옥외생산, 구조물생산의 특성을 가지고 있어 고용에 있어서도 여타 산업에 비해 취약한 구조를 가질 수 밖에 없다. 건설 노동시장의 최근 추세는 전반적인 소득수준의 향상에 따라 근무환경이 열악하고 노동강도가 높은 건설부문에의 입직 기피 현상이 뚜렷하고 기존의 기능인력도 근로조건이 상대적으로 양호하고 장래성과 취업의 안정성이 보장되는 제조업 부문이나 다른 서비스부문으로 이동해 가고 있다. 또, 그동안 건설노동력의 주 공급원이 되었던 도시 잠역층과 농업부문에서의 유입도 거의 한계에 다달아 있고 현실적으로 기업이나 정부차원에서도 노임인상 이외에는 건설기능인력의 창출이나 유인책을 마련하지 못하고 있다는데 문제의 심각성이 있는 것이다.

이와같은 건설노동력 시장에서의 수급예로와 노임상승 현상은 또 한편으로 정부공사의 예정가격 산정기준인 정부노임단가와 시중 실세노임의 격차를 심화시켜 업계로서는 이중고에 시달릴 수밖에 없다는 주장이다. '87년 이후 급상승하는 시중노임을 반영하여 정부는 '89년 직종 평균 15.3%, '90년 19%라는 비교적 높은 정부 노임단가의 인상을 단행 했지만 시중 실세 노임과의 격차를 사실상 줄이지 못하고 있다. 대한건설협회가 조사한 시중노임

과 정부 노임의 격차는 '89년 1/4분기에 38.9%, 3/4분기에는 54.5%로 확대된 것으로 나타나 현재의 추세가 이어질 경우 올해에도 그 격차는 더 커질 것으로 예상된다.

그런데 이러한 양 노임간의 격차는 공사의 부실화, 무리한 공기단축에 따른 산재의 증가, 건설업체의 체질약화와 같은 부정적 요인이 될 수 있음을 배제 할 수 없다. 따라서, 본고는 그러한 노임격차의 부정적 측면에 초점을 맞추어 문제점과 몇가지 대응책을 모색하고자 한다.

이미 밝힌대로 정부 노임단가는 정부 발주공사의 예가 산정 기준이 되며, 정부가 조사한 노임수준에 예산의 규모, 노동생산성, 물가, 다른 부문의 임금 수준등을 고려하여 책정되고 있다. 국내 총건설투자액의 40%이상을 정부 부문이 담당하고 있음을 감안하면 단순히 정부 노임단가를 실세에 맞게 상향 조정 한다는 것이 그리 간단하지 않으며 이의 파급효과 또한 매우 클 수 밖에 없다. 그러나, 건설생산을 직접 담당하는 업체의 입장에서 보면, 양 노임의 격차 확대도 적정 공사비의 확보가 어려운 경우 어떻게든 이를 보전하려 할 것이며, 이는 앞서 제기한 부실공사의 가능성 이외에도 정부공사의 기피 (현재 APT.와 같은 건축공사에는 이러한 현상이 나타나고 있다) 현상, 입찰과정에서의 낙찰률을 높이기 위한 단합행동으로 나타날 가능성이 있는 것이다. 노무비는 총공사원가의 30% 내외가 일반적인데 노임격차율이 50%를 넘을 경우 10%내외의 총공사비 삭감 효과가 나타나 업체가 적자운영을 감수하지 않는 한 앞서의 부정적 결과가 초래될 수 밖에 없다는 거론에 직면하게 된다. 그런데, 적자생존의 경쟁체제하에서 업체들에게 계속적인 적자시공을 기대할 수는 없다. 현실적으로 업체들은 민간공사의 수주비중을 높이고 자재사업(오피스텔, 아파트, 골프장, 오락 및 휴양시설등과 같은)을 확대하는

“건설 노동력 시장에서의 수급애로와 노임 상승현상은 또 한편으로 정부공사의 예정가격 상정기준인 정부 노임단가와 시중 실제 노임의 격차를 심화시켜 업계로서는 이중고에 시달릴 수 밖에 없다.”

추세를 보이고 있으며, 정부공사의 경우에도 주어진 공사비 내에서의 시공노력 즉, 공기단축을 위한 무리한 시공, 미숙련 기능공의 투입, 안전시설 설치 소홀, 가설제의 규정횟수 초과 사용, 양생기간의 단축, 드러나지 않는 곳의 설계위반, 공사비 총액을 목적으로 한 설계변경 등 부정적 결과들이 나타나고 있다. 물론, 이러한 것들은 가시적으로 드러나지 않으며 그로 인한 사회적 손실 역시 수치화 되지 않는 것들이다.

그러면, 업체들은 왜 그러한 어려움에도 불구하고 정부공사의 입찰에 응하고 때로는 자가투찰도 행하는가? 이에대한 업계의 변은 몇가지로 요약된다. 첫째, 도급한 도액 확보를 위한 공사 실적을 쌓기 위해서 둘째, 공사비의 확실한 보장과 현금의 선금금 확보 셋째, 수주의 불안정성에 따른 인력과 장비의 유휴화를 방지하기 위한 공사물량의 확보 넷째, 입찰에 불응할 경우 차기공사의 입찰대상에서 제외되는 불이익을 피하기 위해서라는 것이다.

따라서, 입찰경쟁의 치열함이 정부 노임단가 또는 공사예정 가격의 적정성을 입증하는 것이 아니라는 업계의 주장을 액면 그대로 받아들이지 않는다 하더라도 정부는 예산절감과 물가에의 영향이라는 소극적인 자세에서 이제 탈피할 시점에 와 있다고 보여진다.

즉, 부실공사와 그에 따른 사회적 비용의 분석, 나아가서는 국제경쟁시대에 대비한 건전한 건설산업의 정착을 위한 적극적인 자세로의 전환이 요구되고 있는 것이다.

건설산업은 그동안 고도성장의 견인차 역할을 담당하여 왔으며 국민총생산의 약 8%, 국내총 고성장분 형성의 약 60%를 차지하고, 고용면에서도 약 100만여명에게 취업기회를 제공하고 있다. 이러한 중요성에도 불구하고 우리나라 건설산업은 규모의 양적성장에 걸맞는 제도와 기업체질의 개선을 이룩하지 못하였다. 노임의 격차 문제도 건설산업의 질적 성장과 장기적인 발전 모색이라는

맥락에서 해결의 실마리를 찾아야 할 것이다.

우선, 단기적인 대응방안으로 정부 노임단가의 신속적인 운용을 들 수 있다. 노임격차가 컸던 80년대초 정부 노임단가를 전기와 후기로 나누어 발표했던 경험에 비추어 노임변동이 연초에 비하여 일정 수준을 넘어서면 이를 제조정하는 방법을 통하여 노임변동에 따른 충격을 어느정도 완화시키는 효과를 거둘 수 있을 것이다.

둘째, 건설인력에 대한 장기적이고 종합적인 정책이 수립되어야 할 것이다. 건설 노동시장의 변화는 고임금, 고령화, 젊은층의 입직기피라는 형태로 뚜렷하게 나타나고 있다. 따라서, 정부는 거시적인 인력수급 정책을 세우기 기업은 이를 바탕으로 기능인력의 자체교육 강화와 기능인력의 안정적 확보를 위한 상용비율의 확대방안 마련등 적극적인 노력이 병행되어야 한다.

셋째, 고임금 시대에 대비하여 기계화의 촉진, 새로운 생산기술 개발 등 노동 생산성을 높이는 자본, 기술집약적 생산체제로의 전환에 힘써야 한다.

넷째, 이해 당사자인 정부와 업계, 그리고 제3자가 참여하는 ‘정부 노임단가 책정위원회’(가칭)와 같은 기구를 만들어 각계의 의견을 수렴한다면 정부노임단가의 객관성을 제고할 수 있을 것이다.

그러나, 궁극적으로는 현재의 단순 입찰에서 기술, 견적능력 등을 종합적으로 고려하는 선진국형 내역 입찰제, 종합 낙찰제를 정착시킴으로써 정부 노임단가로 인한 문제발생을 근본적으로 배제하는 형태로 풀어가야 할 것이며, 여기에는 모든 공사에 대한 철저한 감리 감독체제의 확립이 병행되어야 한다. 그것은 곧, 정부 노임단가와 시중 노임간의 격차가 단순한 노임만의 문제 해결이 아니라 건설산업의 제도 및 구조적 틀과 연계하여 해결하지 않으면 안된다는 것을 뜻하는 것이다.